

Marrëdhëniet me publikun të institucioneve përballë të drejtës për informim - realiteti shqiptar

*Fatjon Cuka**

Abstrakt

Evoluimi i marrëdhënieve publike është shoqëruar edhe me evoluimin e praktikave të ndryshme të marrëdhënieve mes institucioneve dhe mediave, ku një vend të veçantë ka edhe përmbushja e të drejtës për informim, konkretisht të aksesit në informacion. Por kjo marrëdhënie shpesh ka qenë objekt diskutimi dhe një debati të vazhdueshëm për rolin e marrëdhënieve publike për informimin rreth çështjeve dhe temave që kanë të bëjnë me interesin publik.

A janë marrëdhëniet publike të institucioneve të prirura për ta garantuar dhe respektuar të drejtën për informim dhe për informimin cilësor të qytetarëve? Sa lehtësi krijojnë zyrat e shtypit të institucioneve qendrore dhe vendore për aksesin në informacion për mediat? A e shfrytëzojnë si duhet mediat Ligjin për të Drejtën e Informimit? Sa e përdorin mediat të drejtën për informim për të promovuar dhe ofruar transparencën e institucioneve publike? Cili është roli i teknologjisë së informacionit dhe komunikimit në rritjen e transparencës dhe besueshmërinë e informacionit? Si kanë reaguar institucionet shqiptare ndaj mediave, organizatave të shoqërisë civile dhe qytetarëve për të përmbushur detyrimet ligjore në lidhje me të drejtën e informimit?

Këto janë disa nga pyetjet që shtrohen sot në një kohë kur kemi një evoluim të praktikave dhe marrëdhënieve mes institucionit të marrëdhënieve publike dhe mediave.

* Fatjon Cuka, Doktorant i Shkencave të Komunikimit, Departamenti i Gazetarise dhe Komunikimit, Universiteti i Tiranës. Email: fatjoncka@yahoo.com

Përdorimi i teknologjive të reja dhe mediave sociale ka shtuar ndjeshëm nivelin e komunikimit midis institucioneve dhe publikut, aktorëve politikë e publikë me publikun dhe anasjelltas. Në këtë realitet të ri natyrshëm shtrohet diskutimi rreth ndikimit të marrëdhënieve publike mbi saktësinë e informacionit dhe mbulimin me informacion të fushave të ndryshme të shoqërisë.

Qëllimi i këtij hulumtimi është që të shikohen aspekte të veçanta të marrëdhënies mes marrëdhënieve publike nga njëra anë dhe të përmbushjes të së drejtës për informim nga ana tjetër, tendenca që kanë institucionet përballë kësaj të drejte, që është një e drejtë kushtetuese dhe që rregullohet me një ligj të veçantë, si dhe marrëdhënia që krijohet mes zyrave të shtypit dhe medieve në kuadër të së drejtës për informim, në rastin e kërkesave zyrtare për informacion nga gazetarët apo kategori të tjera.

Fjalë kyç: *E drejta për informim, marrëdhëniet me publikun, zyrat e shtypit, institucione, ligj.*

Hyrje

Në kushtet e zhvillimit të teknologjisë dhe mjeteve të komunikimit masiv, qytetarët sot kanë mundësinë që të informohen për të gjitha zhvillimet në sferat e ndryshme të shoqërisë, informim ky që bëhet edhe nga përfaqësuesit e marrëdhënieve publike nëpër institucionet qendrore dhe vendore, konkretisht nga përfaqësuesit e zyrave të shtypit apo edhe zyrat tjera, apo nga vetë zyrtarët e lartë të institucioneve shtetërore, etj. Ndërkohë, si mediat, edhe qytetarët kanë mundësinë të informohen sipas interesit të tyre, duke përdorur edhe Ligjin për të Drejtën e Informimit.

Institucione të ndryshme përdorin mënyra të ndryshme për të komunikuar me publikun, qoftë në funksion të promovimit të aktiviteteteve të tyre, apo edhe në funksion të përmbushjes të së drejtës për informim. Ndërkohë, gjatë aktivitetit të tyre,

mediet përballen edhe me pengesa sa u përket kërkesave që kanë të bëjnë për aksesin në informacion. Tendenca për të publikuar vetëm informacione që janë në interes të institucioneve dhe jo publikut dhe pasqyrimi i tyre në medie, ka shtuar debatet rreth cilësisë së informimit.

Shqipëria në dy dekadat e fundit ka në fuqi Ligjin për të Drejtën e Informimit, duke iu bashkuar vendeve të tjera demokratike, por pavarësisht se nuk kanë munguar rregullimet ligjore, ka munguar zbatimi i plotë i Ligjit, dhe përmbushja e drejtës për informimin ndaj mediave, apo edhe aktorëve të tjerë të shoqërisë.

Rregullimet ligjore për të drejtën e informimit

Në rajonin e OSBE-së (Organization for Security and Co-operation in Europe) 48 nga 57 vende pjesëmarrëse tashmë kanë ligje për aksesin në informacion. Në Evropë e drejta për akses në informacion ka të bëjë me të gjithë organet administrative në nivel qendror dhe lokal, por ekzistojnë edhe përjashtime të rralla të këtij rregulli-për shembull, në Irlandë policia është e përjashtuar¹.

Shqipëria prej 17 vitesh ka një ligj të plotë dhe detajuar për të drejtën e informimit, i cili është edhe një mundësi e mirë për mediat dhe gazetarët për të marrë informacion për sfera të ndryshme të shoqërisë, i cili ka kaluar në dy faza, ku ligji i parë u miratua në vitin 1999. Kuvendi i Shqipërisë në shtator të vitit 2014 miratoi Ligjin e ri për të Drejtën e Informimit, i cili vazhdon të jetë ende në fuqi, ndërsa kjo e drejtë që prej vitit 1998 është e sanksionuar edhe si e drejtë kushtetuese.

¹ A guide for on how to access government information, fq 39 (<http://www.legalleaks.info/>)

Edrejta për informim bën pjesë në të drejtat që janë të sanksionuara edhe në Kushtetutën e Shqipërisë, ku në Nenin 23 të saj sanksionohet se "E drejta e informimit është e garantuar. Kushdo ka të drejtë, në përputhje me ligjin, të marrë informacion për veprimtarinë e organeve shtetërore, si dhe të personave që ushtrojnë funksione shtetërore. Kujtdo i jepet mundësia të ndjekë mbledhjet e organeve të zgjedhura kolektive."

Në Nenin 3 të Ligjit 119/2014 "Për të drejtën e informimit", konkretisht në pikën 1 dhe 2 të këtij Neni sanksionohet qartë se çdo person gëzon të drejtën e njohjes me informacionin publik, pa u detyruar të shpjegojë motivet dhe se autoriteti publik është i detyruar të informojë kërkuuesin nëse ka ose jo në zotërim informacionin e kërkuar².

Sipas këtij Ligji e drejta e informimit mund të kufizohet në rast se është e domosdoshme, proporcionale dhe nëse dhënia e informacionit dëmton interesat që kanë të bëjnë me të drejtën për një jetë private, sekretin tregtar, të drejtën e autorit dhe patentat. Gjithashtu, sipas Ligjit, e drejta e informimit kufizohet në rast se dhënia e informacionit shkakton një dëm të qartë dhe të rëndë ndaj interesave që lidhen me sigurinë kombëtare, sipas përkufizimit të bërë nga legjislacioni për informacionin e klasifikuar, parandalimin, hetimin dhe ndjekjen e veprave penale, mbarëvajtjen e hetimit administrativ në kuadër të një procedimi disiplinor, mbarëvajtjen e procedurave të inspektimit dhe auditimit të autoriteteve publike, formulimin e politikave monetare dhe fiskale të shtetit, barazinë e palëve në një proces gjyqësor dhe mbarëvajtjen e procesit gjyqësor, këshillimin dhe diskutimin paraprak brenda ose midis autoriteteve publike për

²Ligj nr. 119/2014 "Për të drejtën e informimit", Fletorja Zyrtare nr.160, viti 2014, f. 8161

zhvillimin e politikave publike, mbarëvajtjen e marrëdhënieve ndërkombëtare ose ndërqeveritare.

Por, pavarësisht nga sa parashikohet në këto kufizime, në Ligjin në fjalë përcaktohet se informacioni i kërkuar nuk refuzohet në rast se ekziston një interes publik më i lartë për dhënien e tij. "Miratimi i këtij Ligji të ri vjen pas një periudhe të gjatë ku si qytetarët, ashtu dhe mediet, vënë në pikëpyetje transparencën e administratës dhe zbatimit të së drejtës së informimit. Megjithë ndryshimet e bëra ndër vite si dhe progresin teknologjik dhe hapjen e portaleve qeveritare që lehtësojnë dhënien e informacionit, etja për transparencë më të madhe qeveritare mbetet."³

Ligji i ri ka sjell disa risi, duke përfshirë afate më të shkurtra për kthimin e përgjigjeve nga institucionet, organ monitorues të respektimit të ligjit që është Komisioneri për të Drejtën e Informimit, detyrimi i autoritetit publik për të vënë në dispozicion informacionin pa kërkesë, etj.

Marrëdhëniet me publikun përballë të drejtës për informim

Institucionet shqiptare i kanë kushtuar një rëndësi të madhe marrëdhënieve me publikun gjatë dy dekadave të fundit, kur edhe kanë ndodhur disa zhvillime në këtë sektor, ndërsa mbajnë qëndrimin se i kushtojnë rëndësi informimit të publikut dhe imazhit të tyre. Institucionet shqiptare të çfarëdo niveli, kanë zyrë që lidhet me promovimin dhe të marrëdhënieve me publikun, dhe thuajse të gjitha institucionet qendrore kanë faqet e tyre të internetit dhe adresat elektronike. Por ky trend, i ndikuar edhe nga zhvillimet e teknologjisë, sidomos të

³ Instituti Shqiptar i Medias, Studim: "Monitorimi për zbatimin e ligjit për të drejtën e informim", qershor 2015, f. 3

Teknologjisë së Informacionit dhe Komunikimit (TIK), ka shtuar në masë të madhe informacionet në medie që u përkasin më shumë aktiviteteve të institucioneve dhe promovimit të tyre, pa patur një filtrim të mirëfilltë nga mediet, duke u publikuar informacione ashtu siç serviren nga zyrat e shtypit.

Ndërsa ky evoluim është shoqëruar nga tendenca e institucioneve shtetërore nëpërmjet zyrave të shtypit për të bërë vetëm një informim apo promovim të institucionit, dhe jo për të garantuar të drejtën për informim apo aksesin në informacion, në mënyrë provokative apo në rastet e parashtrimit të kërkesave për informacion zyrtar.

Kjo tendencë për të bërë publike vetëm informacionet që janë në interes të institucioneve dhe jo gjithmonë në interes të mediave, opinionit publik, ka vënë përballë institucionin e marrëdhënieve publike nga njëra anë që mbron interesat e institucioneve dhe mediave (gazetari që duhet të mbrojë interesat e publikut) nga ana tjetër. Në këtë situatë marrëdhëniet midis informacionit masiv, nga njëra anë, dhe marrëdhënieve publike e marketingut, nga ana tjetër, sjellin pasoja kontradiktore mbi cilësinë e informimit, dhe publikimin e informacioneve që ka interes opinionit publik.

Prezenca e “fuqishme” e marrëdhënieve me publikun në medie është faktuar nga studimi i kryer nga një grup pedagogësh të Departamentit të Gazetarisë dhe Komunikimit në Universitetin e Tiranës, sipas të cilëve 80 për qind e lajmeve në medie mbështeten në informacione që vijnë nga burime e materiale të marrëdhënieve me publikun. Sipas studimit, kjo është më e ndjeshme në mediat elektronike sesa në atë të printuar (në shifra respektive 83 % përkundrejt 77%) dhe në rubrikën politike⁴, ndërsa ky trend vazhdon të jetë akoma prezent në mediet shqiptare, të shkruara dhe vizive.

⁴ Londo, Eva, “Rënia e gazetarisë, ngritja e “churnalism””, gusht 2014,

Në Shqipëri, vitet e fundit janë konstatuar edhe fenomene kur marrëdhëniet publike të institucioneve qendrore apo edhe partive kryesore politike kanë sjellë pengimin e të drejtës për informim. Kjo lidhet me dy nga fenomenet me të kontestuar që kanë të bëjnë me përgatitjen e materialeve të gatshme nga subjektet politike gjatë fushatave zgjedhore, që iu serviren medieve, si dhe nga organizimi i aktiviteteve me interes publik me "regji qendrore", duke mos lejuar mediet të realizojnë mbulimin me pamjet e tyre dhe sipas këndvështrimit të tyre.

Në lidhje me këtë fenomen vetëm disa muaj më parë The Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) kishte këtë qëndrim "Ne jemi të shqetësuar për praktikën e përhapur gjerësisht në Shqipëri të transmetimit të produkteve të njësive të marrëdhënieve me publikun të partive politike, në vend të raportimit të paanshëm mbi fushatat politike. Të ashtuquajturat "kasetat e partive" duhet të transmetohen vetëm si pjesë e programeve që etiketohen qartë si marketing politik. Nuk e theksoj dot mjaftueshëm që asgjë nuk mund të zëvendësojë një mbulim mediatik të prodhuar në mënyrë autentike dhe të pavarur."⁵

Kërkesat për informacion dhe reagimi i institucioneve

Gazetarët në Shqipëri shpesh iu drejtohen zyrtarisht institucioneve me kërkesë zyrtare për të marrë informacion, ku kjo kërkesë kalon edhe nga zyra e shtypit. Përfaqësuesit e mediave gjenden përballë disa situatave në këtë rast: 1-kur

(<http://al.ejo-online.eu/marredheniet-publike/renia-e-gazetarise-ngritja-e-churnalism>)

⁵ Pjesë nga fjala e ambasadorit të OSBE-së në Shqipëri, Bernd Borchardt, në hapje të Forumit për Zhvillimin e Medias, zhvilluar në Tiranë më 22 nëntor 2016

institucioni nuk kthen asnjë lloj përgjigjeje; 2-institucioni ka thyer përgjigje të plotë; 3-institucioni ka kthyer përgjigje, por jo sipas objektit të kërkesës; 4-institucioni ka kthyer përgjigje të pjesshme; 5-kur institucioni ka kthyer një përgjigje negative; 6-referencë (përgjigje duke të këshilluar që t'i drejtohesh një dokumenti të caktuar); 7-transferta (këshillë për t'u drejtuar te një institucion tjetër që është më i përshtatshëm për informacionin e kërkuar), dhe 8- rasti i fundit kur përgjigja është kthyer, por jashtë afateve ligjore.

Problemet më shqetësuese në rastet kur përfaqësuesit e mediave, shoqërisë civile apo edhe individë iu drejtohen institucioneve me kërkesë zyrtare për të marrë informacion janë kur institucionet qendrore apo vendore nuk i përgjigjen kërkesës apo nuk përgjigjen në mënyrë të plotë dhe sipas objektit të kërkesës.

Në vitet e fundit në Shqipëri janë realizuar disa studime dhe monitorime për të matur nivelin e respektimit të Ligjit për të Drejtën e Informimit nga institucionet, ndërsa mediat edhe pse Ligji në fokus ka patur qytetarin janë njohëse më të mëdha të tij, sesa vetë qytetarët.

Qendra “Res Publica” ka realizuar gjatë viteve të fundit disa studime për të testuar Ligjin për të Drejtën e Informimit duke mbledhur statistika në 3 periudha të ndryshme, në vitin 2013 (kur ka qenë në fuqi Ligji nr.8503/1999), në vitin 2015, një vit pas hyrjes në fuqi të Ligjit të ri për të Drejtën e Informimit nr.119/2014 dhe në vitin 2016, 2 vjet pas hyrjes në fuqi të ligjit të ri. Në të dy studimet e mëparshme janë dërguar nga 202 kërkesa për informacion⁶. Në vitin 2016 kjo qendër ka dërguar

⁶ E Drejta e Informimit në Shqipëri- Studim mbi efektivitetin e ligjit nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit” krahasuar me vitet 2013 dhe 2015, Qendra “Res Publica”, 2016, f. 13

gjithsej 559 kërkesa, nga të cilat janë përzgjedhur 202 kërkesa, duke marrë si kriter kohën kur është dërguar kërkesa, përfundimin e të gjithë hallkave administrative, si dhe duke ruajtur proporcionalitetin e numrit të institucioneve në raport me dy studimet e mëparshme.

Fig. 1 - Ndarja e kërkesave sipas subjektit kërkues

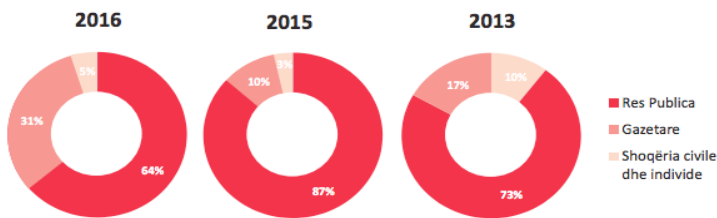


Fig. 2 - Ndarja e kërkesave sipas llojit të autoriteteve publike

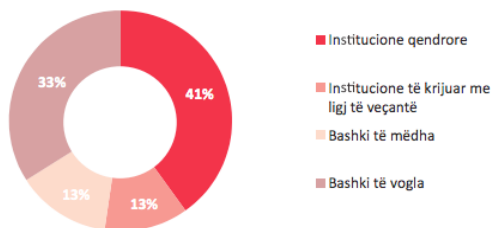
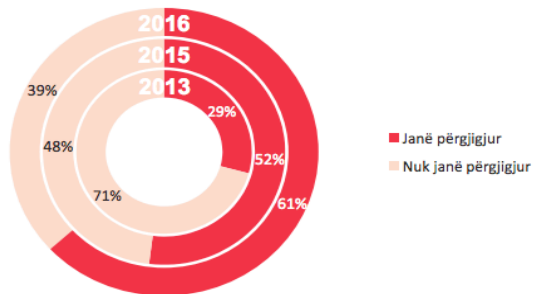


Fig. 3 - Përqindja e përgjigjeve pas dorëzimit të kërkesës fillestare



Burimi për grafikun 1, 2 dhe 3: Qendra “Res Publica”(E Drejta e Informimit në Shqipëri- Studim mbi efektivitetin e ligjit nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit” krahasuar me vitet 2013 dhe 2015), dhjetor 2016.

Situata e marrëdhënies mes institucionit të marrëdhënieve publike në institucionet vendore dhe përmbushjes të drejtës për informim ka përsëri një panoramë më ndryshe zhvillimi, sesa në institucionet qendrore, kjo nisur edhe nga disa faktorë, si nga infrastruktura e dobët dhe e pamjaftueshme, mungesa e specialistëve të duhur për zyrat e shtypit, mungesa e një departamenti të mirëfilltë dhe të specializuar për MP në institucionet vendore, mosnjohja detyrimeve ligjore që kanë të bëjnë me të drejtën për informim, etj.

Nga vëzhgimi i realizuar nga Qendra për Çështje të Informimit Publik (INFOCIP), publikuar në maj 2016⁷ rezultoi se nga 61 bashki të krijuara nga Reforma Administrative vetëm 24 prej tyre kanë faqe zyrtare interneti, ndërsa disa prej tyre kanë edhe faqe në rrjetin social “Facebook”.

Përfundime

Si përfundim duhet theksuar se marrëdhëniet publike të institucioneve nuk janë gjithmonë të prirura për ta garantuar dhe respektuar të drejtën për informim dhe për informimin cilësor të qytetarëve, nisur nga fakti se e drejta e informimit është e drejtë që përmban si pjesën proaktive ashtu edhe pjesën reaktive.

⁷ Implementimi i Ligjit 119/2014 “Për të drejtën e informimit” në nivel të qeverisjes vendore, Studim nga Qendra për Çështje të Informimit Publik, Tiranë, 2016, f. 11

Me pretendimin e kufizimeve ligjore institucionet refuzojnë të bëjnë publike informacione me interes për publikun si në uebfaqet e tyre zyrtare ashtu edhe nëpërmjet zyrave të shtypit, sidomos kur ndaj institucioneve drejtohen kërkesat zyrtare. Në kushtet kur kemi edhe zhvillimin e teknologjive të reja është e nevojshme që të rritet sasia e informacioneve të publikuara nga zyrat e shtypit të institucioneve që kanë interes publik, dhe jo vetëm informacionet që kanë një interes vetëm për institucionit apo që kanë të bëjnë me promovimin e veprimtarive të tij.

Ndërkohë një trend pozitiv është që zyrat e shtypit të institucioneve qendrore dhe vendore kanë lehtësuar aksesin në informacion për mediat gjatë dekadës së fundit. Ndërsa një element tjetër është se teknologjia e informacionit dhe komunikimit nga njëra anë ka ndikuar në rritjen e transparencës së institucioneve, por nga ana tjetër ka sjellë dilemat e cilësisë së informacionit për publikun.

Institucionet qendrore dhe vendore kanë tendencën të bëjnë vetëm një informim dhe të kujdesen për imazhin e institucionit, se sa të kujdesen që të publikojnë informacione që kanë interes për publikun e gjerë, qoftë në mënyrë proaktive, apo edhe kur informacioni kërkohet zyrtarisht.

Bibliografia

A guide for on how to access government information (http://www.legalleaks.info/wpcontent/uploads/2016/04/Legal_Leaks_English_International_Version.pdf)

E Drejta e Informimit në Shqipëri- Studim mbi efektivitetin e ligjit nr.119/2014 “Për të drejtën e informimit” krahasuar me vitet 2013 dhe 2015, Qendra “Res Publica”, Tiranë, 2016.

Fjala e ambasadorit të OSBE-së në Shqipëri, Bernd Borchardt, në hapje të Forumit për Zhvillimin e Medias, zhvilluar në Tiranë më 22 nëntor 2016.

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, Botim i Qendrës së Botimeve Zyrtare, Tiranë, 2016

Instituti Shqiptar i Medias, Studim: "Monitorimi për zbatimin e ligjit për të drejtën e informim", Tiranë, 2015.

Ligj nr. 119/2014 "Për të drejtën e informimit", Fletorja Zyrtare nr.160, Tiranë, 2014.

Londo, Eva, Rënia e gazetarisë, ngritja e "churnalism", gusht 2014 (<http://al.ejo-online.eu/marredheniet-publike/renia-e-gazetarise-ngritja-e-churnalism>).

Implementimi i ligjit 119/2014 "Për të drejtën e informimit" në nivel të qeverisjes vendore (Studim nga Qendra për Çështje të Informimit Publik), Tiranë, 2016.